

Philipp Schönberger

# Kommunale Politik zum Ausbau erneuerbarer Energien

Handlungsmöglichkeiten, Praxisbeispiele und  
Erfolgsbedingungen



eingesetzt werden. Auf dieser Grundlage wird sodann zum einen danach gefragt, inwieweit und in welchen Energiesektoren die kommunale EE-Politik als erfolgreich einzustufen ist. Zum anderen werden die örtlichen Ausprägungen der in Kapitel 6 als potenziell erfolgserklärend definierten Faktoren untersucht. Als Datenquellen für die Fallstudien dienten die Auswertung von 33 Interviews mit örtlichen Expertinnen und Experten und von drei nichtteilnehmenden Beobachtungen kommunaler Gremiensitzungen sowie eine Literatur- und Dokumentenanalyse.

In *Kapitel 10* werden die drei Fallstudien hinsichtlich der eingesetzten politischen Instrumente, der Erfolgsbilanzen und der erfolgserklärenden Faktoren miteinander verglichen. Hierbei wird deutlich, dass – auch wenn es sich bei allen drei Fällen um Vorreiterkommunen im Bereich erneuerbarer Energien handelt – sowohl hinsichtlich des Umfangs EE-politischer Aktivitäten als auch hinsichtlich des Erfolgs in den einzelnen Energiesektoren (Strom, Wärme, Kraftstoffe) deutliche Unterschiede bestehen. Bezüglich der erfolgserklärenden Faktoren kann festgehalten werden, dass es sich bei kommunaler EE-Politik um komplexe Prozesse handelt, die von einer ganzen Reihe von Faktoren aus allen oben genannten Kategorien beeinflusst werden.

Im Gesamtfazit (*Kapitel 11*) werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst und die in Kapitel 6 aufgestellten Hypothesen weiterentwickelt. Zudem werden die im Rahmen der Arbeit geleisteten Beiträge zur den Forschungsfeldern energie- und umweltpolitische Erfolgsbedingungen, Transition und Local/Multilevel Governance dargestellt. Abschließend wird ein Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf gegeben.

## Kapitel 2: Theoretisch-konzeptionelle Bezüge

Die vorliegende Arbeit baut in theoretisch-konzeptioneller Hinsicht auf verschiedenartigen, gleichwohl miteinander kompatiblen und sich ergänzenden Ansätzen und Denkmodellen auf:

- der Policy-Analyse und dem Advocacy-Koalitions-Ansatz,
- dem Ansatz ökologischer Modernisierung und der Transition-Forschung,
- Pfadabhängigkeitsansätzen,
- sowie den Ansätzen von Multilevel und Local Governance.

Es handelt sich bei diesem theoretisch-konzeptionellen Hintergrund nicht um eine in sich geschlossene Theorie. Das folgende Kapitel ist daher vielmehr modular aufgebaut (insoweit vergleichbar mit Reiche 2004, Bechberger 2009 und Ohlhorst 2009). Die Arbeit folgt hierbei auch der Auffassung, dass in der empirischen Policy-Forschung »begrenztere Partialtheorien oder wohlverstandene Mechanismen in modularen Erklärungen komplexer Fälle« (Scharpf 2000: 41) zu kombinieren sind (siehe hierzu auch Blum/Schubert 2009: 46 und Bechberger 2009: 35 ff.).

### 2.1 Policy-Analyse und Advocacy-Koalitionen

Die *Policy-Analyse*, häufig als Politikfeldanalyse ins Deutsche übersetzt, widmet sich der Untersuchung inhaltlich abgrenzbarer Politikfelder. Institutionelle und politikprozessuale Aspekte bilden – im Gegensatz zur Forschung zu Polity und Politics – hierbei zwar nicht den Ausgangspunkt der Analyse, werden jedoch am konkreten inhaltlichen Gegenstand ebenfalls untersucht (vgl. Blum/Schubert 2009: 14 ff., 32 ff., Schubert/Bandelow 2009: 5 f.). Erneuerbare-Energien-Politik kann in diesem Zusammenhang – trotz ihrer engen Verknüpfung mit einerseits Energiepolitik und andererseits Klimapolitik insgesamt – als eigenständiges Politikfeld und damit Gegenstand der Policy-Analyse eingeordnet werden (vgl. Reiche 2004: 85).

Als heuristischer Orientierungsrahmen gilt vielen Autoren der Policy-Zyklus, der den politischen Prozess im Sinne eines Denkmodells in mehrere Phasen einteilt, wenngleich sich diese zeitlich in der Regel überlagern. Unterschieden wird hierbei meist zwischen der Wahrnehmung und Thematisierung eines Problems, der Formulierung von und Entscheidung zwischen Handlungsalternativen, sowie der Implementation der Politik durch die Verwaltung, auf die als letzter Schritt die Evaluation, gegebenenfalls verbunden mit einer Veränderung der Politik, folgt (vgl. Jann/Wegrich 2003: 82, Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 52 ff.). Weitere Schlüsselbegriffe dieses Forschungszweiges sind die Policy-Arena, definiert als das Umfeld, in dem die politischen Prozesse im jeweiligen Politikfeld stattfinden, sowie Policy-Akteure, definiert als an entsprechenden Entscheidungen beteiligte Einzelpersonen und Organisationen (vgl. hierzu auch Hirschl 2008: 37). In der Regel zählen zu diesen Akteuren sowohl Vertreter der zuständigen staatlichen Institutionen

als auch betroffene Wirtschaftsinteressen und externe Experten aus Verbänden und Forschungseinrichtungen. Die Gesamtheit der an einer Policy regelmäßig beteiligten Akteure sowie die Struktur ihrer Beziehungen wird als Policy-Netzwerk bezeichnet (vgl. Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 66).

Eine Möglichkeit zur Strukturierung dieser Akteurslandschaft zeigt der *Advocacy-Koalitions-Ansatz* nach Sabatier (1993) auf. Dem Ansatz liegt die zentrale Annahme zugrunde, dass Policywandel wesentlich durch Akteursgruppen (Advocacy-Koalitionen) beeinflusst wird, sowie dass meist eine Koalition eine dominante Stellung einnimmt und ihre Überzeugungen bei der Entwicklung der Politikinhalte stärker durchsetzen kann als andere. Weiterhin geht Sabatier davon aus, dass bei der Analyse von Policy-Wandel die Notwendigkeit bestehe, einen Zeitrahmen von mindestens einem Jahrzehnt zu betrachten, »sowohl um mindestens einen Politikformulierungs-, Implementations- und Reformulierungszyklus zu durchlaufen als auch um ein einigermaßen genaues Bild des Programmserfolgs oder des Programmscheiterns zu gewinnen« (ebd.: 120).

Die Einteilung der am Entstehungsprozess einer Policy beteiligten Akteure in Advocacy-Koalitionen erfolgt hierbei nach ihren handlungsleitenden Orientierungen (belief systems) sowie nach dem Kriterium, dass die beteiligten Personen über einen längeren Zeitraum hinweg koordinierte Handlungen aufweisen. Belief systems definiert Sabatier als »ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen« (ebd.: 127), wobei er drei Tiefenebenen unterscheidet:

- deep core: grundlegende Wertvorstellungen, die sich über alle Politikfelder erstrecken
- policy core: Grundüberzeugungen bezogen auf ein Politikfeld, wie dort die grundlegenden Wertvorstellungen des deep core realisiert werden können
- sekundäre Aspekte: Überzeugungen hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der notwendigen Instrumente zur Verwirklichung des policy cores (vgl. ebd.: 132)

Je tiefer die Ebene liegt, umso stabiler und weniger veränderbar ist sie. So ist der deep core sehr resistent gegenüber jeglichem Wandel. Für den policy core gilt dies in geringerem Maße ebenfalls, während die Überzeugungen hinsichtlich sekundärer Aspekte am ehesten veränderbar sind.

Diese Einteilung in Koalitionen erachtet Sabatier als einen Weg, die Vielzahl der an einer Policy beteiligten Akteure in »schmalere und theoretisch zweckmäßigere Kategorien zu aggregieren« (ebd.: 127). In der Regel stehen sich laut Sabatier zwei bis vier Koalitionen gegenüber, in ruhigen Phasen kann es auch nur eine einzige Koalition geben (vgl. ebd.: 128).

Ebenso wie bei Reiche (2004) wird in dieser Arbeit nicht der Anspruch erhoben, den Advocacy-Koalitions-Ansatz empirisch zu überprüfen. Vielmehr wird vorliegend davon ausgegangen, dass es sich bei diesem Ansatz um eine »gehaltvolle Methode [handelt], die Arena überschaubarer zu machen und die Akteurslandkarte sinnvoll zu ordnen« (Reiche 2004: 139, siehe hierzu auch Bechberger 2009: 43). Ein weiterer Vorzug dieses analytischen Ansatzes liegt darin, dass er Akteure von verschiedenen politischen Ebenen

sowie nichtstaatliche Akteure mit einschließen kann. Er ist insofern auch mit den Ansätzen von Multilevel und Local Governance (siehe Abschnitt 2.4) kompatibel. Auf seiner Basis kann im Rahmen der in der vorliegenden Arbeit vorgenommenen kommunalen Fallstudien (siehe Teil C der Arbeit) danach gefragt werden, welche Advocacy-Koalitionen in der jeweiligen Kommune identifiziert werden können, welche Mehrheits- oder Minderheitsstellung sie einnehmen, und inwiefern dies zur Erklärung für die Entwicklung der örtlichen EE-Politik beitragen kann (ähnlich Reiche 2004: 15).

## 2.2 Ökologische Modernisierung und Transition-Forschung

Als weiteres theoretisch-konzeptionelles Modul wird auf das Konzept der ökologischen Modernisierung sowie neuere Forschungen zu soziotechnischen Transitionen Bezug genommen. Beide Ansätze haben die zentrale Fragestellung gemein, wie eine ökologisch nachhaltige Entwicklung zu erreichen ist.

### *Ökologische Modernisierung, Erfolgsbedingungen und Kapazität*

Der Begriff der ökologischen Modernisierung wurde von Martin Jänicke, dem späteren Gründungsdirektor des Forschungszentrums für Umweltpolitik an der Freien Universität Berlin, zu Beginn der 1980er-Jahre in die umweltpolitische Debatte eingeführt. Dies geschah zunächst im politisch-praktischen Kontext seiner Mitgliedschaft im Berliner Abgeordnetenhaus. In der Folge fand der Begriff Eingang sowohl in die sozialwissenschaftliche Umweltforschung als auch in breitere politische Debatten, u.a. in den 1998 von Rot-Grün auf Bundesebene geschlossenen Koalitionsvertrag (vgl. Jänicke 2008: 58 f.). Wissenschaftlich weiterentwickelt wurde das Konzept der ökologischen Modernisierung insbesondere in Deutschland, den Niederlanden sowie Großbritannien. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher nationaler Erfahrungswerte und theoretischer Hintergründe ergaben sich hierbei diversifizierte Debatten (mehr hierzu siehe Mol 2001: 56 ff.). Den verschiedenen Zugängen ist jedoch die Annahme gemein, dass Umweltbelastungen nicht unvermeidbar sind, sondern vielmehr durch Reformen und institutionellen Wandel angegangen werden können. Kennzeichnend ist zudem, dass in der Regel sowohl in staatlichen als auch in privaten Akteuren, die jeweils auf verschiedenen räumlichen Ebenen wirken können, potenzielle Problemlöser gesehen werden. Dies gilt gleichermaßen für politische Akteure, soziale Bewegungen, Konsumenten, Produzenten und die Wissenschaft (vgl. ebd.: 59 ff.).

Die vorliegende Arbeit orientiert sich am Begriffsverständnis von Jänicke, der zwischen zwei Formen präventiver Umweltpolitik differenziert: ökologischer Modernisierung und ökologischem Strukturwandel. Im Gegensatz zu Reparatur- und Entsorgungsmaßnahmen, die Jänicke als nachsorgende Umweltpolitik kategorisiert, zielen demnach beide Formen präventiver Umweltpolitik auf den langfristigen Abbau von Umweltproblemen (vgl. Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 120 ff., Jänicke 2008: 58 f., Jänicke 2000: 2).

Ansätze *ökologischer Modernisierung* setzen auf technische Innovationen, durch deren Anwendung Energie, Ressourcen, Wasser, Fläche und weitere Umweltgüter effizient genutzt werden können. Hierbei wird die Schnittmenge von Ökologie und Ökonomie genutzt bzw. vergrößert, der »Modernisierungszwang entwickelter Marktwirtschaften [wird] mit langfristigen Erfordernissen umweltfreundlicher Technikentwicklung verknüpft« (Jänicke 2008: 58). Umweltinnovationen können sich dabei über verschiedene Muster ausbreiten. Die vier Stationen Politikinnovation, Technikinnovation, Politikdiffusion und Technikdiffusion können in verschiedenen Anordnungen durchlaufen werden. Die Initialzündung kann folglich sowohl politischer als auch technischer Natur sein. Es ist demnach möglich, die Richtung des technischen Fortschritts durch die politikbasierte Forcierung von ökologisch orientierten Innovationen sowie von deren Ausbreitung (Diffusion) zu beeinflussen (Jänicke 2000: 9, Jänicke 2008: 60 f.).

Ein *ökologischer Strukturwandel* geht demgegenüber mit neuen Wirtschafts-, Produktions- und Konsumformen einher, beispielsweise weniger energieintensiven Lebensstilen durch Entschleunigung und Konsumverzicht. Derartigen Ansätzen liegt die Annahme zugrunde, dass nachsorgende sowie innovationsfreundliche Umweltmaßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung nicht ausreichen. Sie sind politisch schwer durchsetzbar, da hier keine ökologisch-ökonomische Win-win-Situation vorliegt, sondern vielmehr auch wirtschaftliche Verlierer entstehen, unter anderem die Beschäftigten umweltintensiver Branchen. Jänicke schlägt hierzu eine ökologische Industriepolitik vor, deren Funktion es sein soll, »den umweltentlastenden Strukturwandel sozial und wirtschaftlich akzeptabel zu machen« (Jänicke/Kunig/Stitzel 1999: 129).

Ein Problem der Ansätze zur ökologischen Modernisierung liegt im so genannten Rebound-Effekt. Es lässt sich beobachten, dass die Verbesserung der Effizienz oftmals durch Wachstum kompensiert wird, wodurch der positive Umwelteffekt neutralisiert wird. In diesem Zusammenhang unterscheidet Jänicke (vgl. ebd.: 70 f. sowie Jänicke 2000: 13) zwischen inkrementeller und radikaler ökologischer Modernisierung. Der Rebound-Effekt tritt demnach insbesondere bei inkrementellen Modernisierungsmaßnahmen auf, wie etwa der Entwicklung effizienterer Elektrogeräte, deren Stromspareffekt durch die Zunahme der Geräteanzahl in den Haushalten wieder zunichte gemacht werden kann. Jänicke sieht daher die Notwendigkeit für »politisch forcierte, radikale Innovation mit hoher Marktdurchdringung durch die bestmögliche Technik« (Jänicke 2008: 71). Umweltintensive sollen durch weitgehend umweltneutrale, unproblematische Technologien ersetzt werden, beispielsweise Kohle- durch Solarstrom. Ein Grenzfall zwischen radikaler und inkrementeller Modernisierung sieht Jänicke bei Passivhäusern – hier führe eine Vielzahl inkrementeller Verbesserungen in der Summe zu einer radikalen Veränderung (Jänicke 2000: 13).

Bei der in der vorliegenden Arbeit thematisierten Energiewende hin zu einem dominierenden oder gar 100-prozentigen Anteil erneuerbarer Energien am Verbrauch – ganz gleich ob in kommunaler, nationaler oder globaler Perspektive – handelt es sich um eine radikale ökologische Modernisierung. Zwar bedeutet der Umstieg auf erneuerbare,